



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců JUDr. Jana Ryby a Mgr. Ivety Postulkové ve věci

žalobkyně: **GELP s.r.o.**, IČO 053 49 958
sídlem Revoluční 1082/8, 110 00 Praha 1
zastoupená advokátem Mgr. Petrem Konečným
sídlem Hvězdova 1716/2b, 140 00 Praha 4

proti
žalovanému: **Ministerstvo financí**
sídlem Letenská 525/15, 118 00 Praha 1

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v postupu žalovaného týkající se blokace kauce žalobkyně,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se domáhá podanou žalobou u Městského soudu v Praze ochrany před nezákonným zásahem, jenž má spočívat v nezákonné blokaci kauce Ministerstvem financí (dále též „žalovaný“), kterou žalobkyně složila ve smyslu ust. § 100 odst. 1 písm. b) zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o

hazardních hrách“), ve výši 50 000 000 Kč. Žalobkyně se původně domáhala, aby soud deklaroval nezákonnost zásahu a současně, aby uložil žalovanému v zásahu nepokračovat, bude-li zásah v době rozhodnutí stále trvat. Později v replice žalobkyně upřesnila návrh tak, že s ohledem na vývoj kauzy, trvá na svém návrhu, aby soud deklaroval nezákonnost zásahu.

2. Ohledně skutkových tvrzení žalobkyně uvedla, že provozuje technickou hru ve smyslu ust. § 3 odst. 2 písm. e) zákona o hazardních hrách a to v rámci herních prostorů – hernách ve smyslu § 67 tohoto zákona. Dne 21. 11. 2017 poskytla prostřednictvím bankovní záruky v souladu s ust. § 100 odst. 1 písm. b) tohoto zákona kauci v maximální možné zákonné výši (přestože to v jejím případě nebylo nutné), tj. 50 000 000 Kč. Žalobkyně v roce 2020 postupně požádala příslušné obecní úřady o zrušení některých jí vydaných povolení týkajících se umístění heren a nyní disponuje 21 pravomocnými povoleními. Následně, v souvislosti s uvolňováním protiepidemiologických opatření, se rozhodla žalobkyně znovu zažádat o vydání nových povolení. Dne 3. 6. 2021 jí však bylo obecními úřady oznámeno, že předmětným žádostem nemůže být vyhověno, neboť žalovaný blokuje kauci z důvodu problému s kaucí na straně provozovatele (tj. žalobkyně). Tuto blokaci považuje žalobkyně za nezákonný zásah.
3. Blokace dotace v daném případě nemá oporu v zákoně. Přestože žalovaný má povinnost vyzvat výstavce bankovní záruky k uhrazení nedoplatků dle § 100a odst. 3 zákona o hazardních hrách, žalobkyně je toho názoru, že neplyne ze zákonných ustanovení automaticky možnost v případě snížení počtu herních prostor přistoupit k jakémukoliv snižování či blokaci dotace. Vzhledem k tomu, že žalobkyně poskytla kauci v nejvyšší možné výši, není na místě kauci jakkoli blokovat a dochází tak k libovůli na straně žalovaného. Blokační kauce dochází ke znemožnění získání povolení k umístění dalších heren a žalobkyně je nucena poskytnout další kauci nad rámec již poskytnuté, kterou přitom žalobkyně složila v maximální možné výši.
4. Žalobkyně dále namítá, že žalovaný tímto způsobem dosud nikdy nepostupoval. Žalobkyně nikdy neprovozovala více než 50 heren a výše povinné kauce tak nikdy nedosáhla částky 50 000 000 Kč. Žalovaný přesto nikdy předtím nepřistoupil k automatickému snížení a vypořádání kauce tak, aby odpovídala skutečnému počtu provozovaných heren, a to ani v průběhu půl roku od účinnosti novely zákona o hazardních hrách, která zakotvila pravidla pro žalovaného při nakládání s kaucí v § 100a uvedeného zákona. Žalobkyně rovněž považuje za absurdní a administrativně nerealizovatelné, aby žalovaný automaticky snižoval či požadoval navýšení kauce při každé změně v počtu provozovaných heren.
5. Žalovaný v písemném vyjádření uvádí, že jeho dosavadní postup je v souladu se zákony. Pravomocné zrušení povolení je předpokladem pro vyzvání výstavce bankovní záruky k uhrazení nedoplatku, přičemž není rozhodné, zda provozovatel má v plánu žádat o nové povolení či jen má v úmyslu rušit stávající povolení. Povinnost vyzvat výstavce záruky je stanovena přímo zákonem. Za tímto účelem žalovaný vyzývá orgány, u nichž může vznikat nedoplatek (celní úřad, správce daně z hazardních her nebo Ministerstvo financí). Po dobu zjišťování nedoplatků nemůže logicky dojít k zaevidování dalších herních prostorů, neboť by již nebyla možnost vyzvat výstavce záruky k případné úhradě. Podmínkou pro zahájení postupu dle § 100a odst. 3 zákona o hazardních hrách nadto není zahájení správního řízení s provozovatelem. Rovněž zde žalovaný nemůže uplatnit správní uvážení ve smyslu, že by snad podle tohoto ustanovení nepostupoval.

Žalovaný po zjištění, že u provozovatele eviduje pravomocně zrušená povolení, přistoupil ke zjišťování případných nedoplatků provozovatele. Specializovaný finanční úřad žalovanému sdělil, že u provozovatele eviduje nedoplatek na dani z hazardních her ve výši 97 935 578 Kč. V souladu s ust. § 100a odst. 3 zákona o hazardních hrách pak žalovaný vydal rozhodnutí, kterým vyzval výstavce daňové záruky k úhradě nedoplatku ve výši 36 mil. Kč, a toto rozhodnutí zaslal žalobkyni na vědomí. Ze shora uvedených důvodů žalovaný navrhuje, aby soud žalobu zamítl.

6. Žalobkyně v replice nad rámec žalobních bodů uvádí, že ve smyslu ust. § 100 odst. 4 zákona o loteriích složila maximální výši kauce z důvodu snížení administrativní zátěže spojené s častými změnami v případě změn počtu provozoven. Žalobkyně nesouhlasí s žalovaným, že při zjišťování nedoplatků nelze evidovat nové herny. V takovém případě je provozovatel, jehož počet provozoven je nižší než 50, a který přesto složí kauci v maximální výši, dočasně vyloučen z možnosti získat nové povolení a tím je znevýhodněn oproti provozovatelům s počtem heren vyšším než 50 nebo těm, kteří přizpůsobí výši kauce přesnému počtu provozoven, neboť u těchto provozovatelů by nedošlo k vyloučení možnosti získat další povolení, jako tomu je v nyní řešeném případě. V závěru pak žalobkyně nadto namítá, že měla být účastníkem řízení o vydání rozhodnutí. Ve smyslu ust. § 100 odst. 5 a 89 odst. 7 zákona o hazardních hrách měla být žalobkyně účastníkem řízení jakožto osoba zúčastněná na správě daní, přinejmenším však jako třetí osoba ve smyslu § 20, resp. § 22 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu (dále jen „daňový řád“). V řízení byla dotčena práva žalobkyně tím způsobem, že nemohla využít složenou kauci pro účely žádostí o udělení nových povolení. Z uvedeného důvodu shledává rozhodnutí nicotným.
7. U jednání, které se konalo dne 11. ledna 2022, zástupce žalobkyně setrval na všech v žalobě uvedených námitkách, žalovaný správní orgán se přes řádné předvolání k jednání nedostavil. Soud proto vyšel z jeho procesního stanoviska uvedeného v písemném vyjádření k žalobě.
8. Městský soud v Praze posoudil věc takto:
9. Podle ust. § 100 odst. 1 písm. b) zákona o hazardních hrách *Žadatel o vydání povolení k umístění herního prostoru je povinen poskytnout kauci, a to bankovní zárukou, kterou přijalo ministerstvo.* Odstavec 4, písmeno a) dále stanoví, že *výše kauce činí 1 000 000 Kč za každou hernu, nejméně však 10 000 000 Kč a nejvýše 50 000 000 Kč za všechny herny jednoho provozovatele.* Dle odstavce 5 *pro správu placení kauce se použijí obdobně § 89 a 90.*
10. Podle ust. § 100a odst. 3 zákona o hazardních hrách *Dojde-li k pravomocnému zrušení nebo k zániku povolení k umístění herního prostoru, vyzve ministerstvo v příslušném rozsahu výstavce bankovní záruky k uhrazení nedoplatku evidovaného k devadesátému dni ode dne tohoto pravomocného zrušení nebo zániku u a) celního úřadu, b) správce daně z hazardních her, nebo c) ministerstva.*
11. Podle ust. § 89 odst. 7 věty první zákona o hazardních hrách *Pro správu placení kauce se použijí přiměřeně ustanovení daňového řádu.*
12. Podle ust. § 101 odst. 3 daňového řádu *Příjemcem rozhodnutí je ten, komu je rozhodnutím ukládána povinnost nebo přiznáváno právo anebo prohlášeno právo nebo povinnost stanovená zákonem.*

13. Podle ust. § 173 odst. 2 daňového řádu *Správce daně může rozhodnout o přijetí finanční záruky k zajištění dosud neuhrazené daně, a to na základě předloženého písemného prohlášení výstavce v záruční listině o tom, že na výzvu správce daně uhradí zajištěnou částku. Nejde-li o bankovní záruku, musí být záruční listina opatřena úředně ověřeným podpisem. Odstavec 3 dále stanoví, že při úhradě nedoplatku zajištěného podle odstavce 1 nebo 2 se postupuje obdobně podle § 171 a 172.*
14. Podle ust. § 172 odst. 1 daňového řádu *Ručitel, kterému byla doručena výzva podle § 171 odst. 1, má při placení daní procesní postavení jako daňový subjekt, jakož i oprávnění ke zproštění povinnosti mlčenlivosti podle § 52 odst. 2 o informacích podléhajících povinnosti mlčenlivosti, se kterými byl seznámen. Dle odstavce 3 je-li na žádost ručitele povoleno poseckání, lze nedoplatek po tuto dobu vymáhat pouze na daňovém subjektu.*
15. Podle ust. § 82 s. ř. s. *Každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*
16. Z podané žaloby je zřejmé, že žalobkyně brojí proti postupu žalovaného, jenž se týká blokace kauce, kterou složila ve smyslu § 100 zákona o hazardních hrách. Lze přisvědčit žalobkyni, že zákon umožňuje provozovateli heren složit kauci ve větší výši (i v té maximální), přestože počet heren, pro něž žalobkyně žádá vydání povolení, je nižší než 50 heren. Žalobkyně rovněž správně tvrdí, že při složení maximální výše kauce (50 mil. Kč) již nelze v souladu se zákonem požadovat jakékoliv doplnění této kauce, pokud provozovatel žádá o další povolení (byť by došlo k překročení počtu 50 heren). K takové situaci může běžně docházet.
17. Žalobkyně v posuzované věci však zcela opomíjí skutečnost, že má nedoplatek na dani, který dosahuje bezmála částky 100 mil. Kč. V takovém případě se soudu nejeví racionální očekávání žalobkyně, že jejím žádostem o vydání nových povolení (byť by se jednalo o jakési „obnovení“ povolení, která sama dříve rušila) mělo být vyhověno, rezignovala-li na plnění daňových povinností.
18. K tomu, aby mohla být žalobkyni přiznána ochrana před nezákonným zásahem, je nezbytné splnit 5 podmínek, které stanoví ust. § 82 s. ř. s. Jak vyplývá i z ustálené judikatury správních soudů, např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65: „Ochrana podle § 82 a násl. s. ř. s. je důvodná tehdy, jsou-li – a to kumulativně, tedy zároveň – splněny následující podmínky: Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka) a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování „zásahu“ (6. podmínka). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout.“ Vzhledem k novele soudního řádu správního, účinné od 1. 1. 2012 (zákon č. 303/2011 Sb.), odpadla nutnost naplnit 6. podmínku.
19. Soud konstatuje, že v posuzovaném případě nejsou splněny všechny z pěti kumulativních podmínek pro přiznání ochrany podle ust. § 82 a násl. s. ř. s., konkrétně není naplněna třetí podmínka, tj. postup správního orgánu zde nebyl nezákonný.

20. Zákon o hazardních hrách výslovně stanoví, že v případě pravomocného zrušení povolení k provozování herny Ministerstvo financí (žalovaný) vyzve výstavce bankovní záruky k uhrazení nedoplatku u (mimo jiné) správce daně (viz výše citovaná právní úprava). V posuzovaném případě soud ověřil, že Ministerstvo financí dotazem ze dne 25. 5. 2021 zjistilo, že žalobkyně má u Specializovaného finančního úřadu evidován nedoplatek na dani z hazardních her ve výši 97 938 578 Kč (dle výkazu nedoplatků ke dni 29. 6. 2021 doručeného žalovanému dne 7. 7. 2021). Na základě této informace žalovaný vydal výzvu - rozhodnutí, jež doručil výstavci bankovní záruky a tím jej vyzval k uhrazení části nedoplatku na dani ve výši 36 mil. Kč.
21. Žalovaný tak ve svém postupu dodržel zákonné mantinely, když po zjištění nedoplatku vyzval výstavce bankovní záruky k úhradě nedoplatku na dani. Soud nemohl přisvědčit námitce žalobkyně, že byla postupem žalovaného zkrácena na svých právech, když jí bylo znemožněno využít jí dříve složenou kauci pro získání dalších povolení k provozování heren. Nejedná se zde o žádnou libovůli žalovaného, ale o jeho povinnost při správě daní, neboť ust. § 100a odst. 3 zákona o hazardních hrách nedává správnímu orgánu prostor pro správní uvážení, je-li naplněna hypotéza obsažená v daném zákonném ustanovení.
22. Soud vzal ve zřetel rovněž skutečnost, že účelem kauce je (mimo jiné) pokrýt případné nedoplatky na dani provozovatele. V daném případě to byla právě žalobkyně, která se v důsledku neplacení daní z hazardních her, připravila o možnost kladného posouzení žádosti o udělení nových povolení k provozování heren. V takovém případě nelze po žalovaném požadovat, aby bral ohled na vůli provozovatele hazardních her a umožnil mu bezbřezě žádat stále o nová povolení, když má dluh na dani ve výši téměř 100 mil Kč (jak vyplývá ze správního spisu), tj. téměř dvojnásobně převyšující kauci původně složenou žalobkyní. Nadto žalobkyni není do budoucna bráněno získat nová povolení k provozování heren. Jakmile žalobkyně uhradí vzniklý nedoplatek na dani z hazardních her a přiměřeně doplní již složenou kauci (nyní ve výši 14 mil. Kč), není důvod následné žádosti o umístění herny bránit z důvodu zjištěných problémů stran složené kauce.
23. Neobstojí ani námitka, že žalobkyně složila kauci ve vyšší hodnotě, než bylo zákonem požadováno. Jak sama uvedla v žalobě, zákon umožňuje složit kauci až do výše 50 mil. Kč a je na provozovateli (žadatel), jak vysokou částku složí (s ohledem na minimální zákonné sazby dle počtu provozoven). Složí-li částku vyšší (byť za účelem snížení administrativní zátěže), žalovanému nic nebrání i tuto „nadbytečnou“ část kauce použít na úhradu daňového nedoplatku.
24. Námitka, že žalovavý tímto způsobem dosud nepostupoval je nepřípadná, neboť ust. § 100a bylo do zákona o hazardních hrách vloženo až novelou č. 527/2020 Sb., která nabyla účinnosti (vzhledem k předmětnému ustanovení) dne 1. 1. 2021. Žalovaný tak dříve tímto způsobem postupovat nemohl. Námitka nemá relevanci ani ve vztahu k době půl roku před vydáním rozhodnutí, a to vzhledem k relativně krátké době od účinnosti i platnosti (od 1. 12. 2020) nového ustanovení § 100a zákona o hazardních hrách, kdy dosud nemohlo dojít k vytvoření ustálené správní praxe. Přistoupil-li žalovaný po necelém půlroce od účinnosti tohoto ustanovení k prověření platnosti evidovaných povolení žalobkyně, považuje soud tuto dobu za přiměřenou, zcela nepochybně pak nekonstituující jakoukoliv nezákonnost postupu žalovaného. Námitku absurdnosti vyžadování doplňování kauce či jejího použití pro úhradu nedoplatku při každé změně počtu provozoven soud považuje za rozcházející se s předmětem tohoto řízení. Přesto však lze stručně uvést, že z hlediska správy daní je nezbytné průběžně monitorovat počet provozoven a případné nedoplatky

na daních. V opačném případě by se mohlo stát, že tyto nedoplatky mohou dosahovat i částek vyšších než 100 mil. Kč, čímž může být značně snížena jejich dobytost. Jak již soud uvedl výše, žalobkyni nic nebrání složit kauci v maximální výši znovu, aby se vyhnula administrativní zátěži (za předpokladu, že předtím dojde k uhrazení daňového nedoplatku). Žalobkyně nadto není znevýhodňována oproti jiným provozovatelům s vyšším či naopak nižším počtem provozoven. Zjistil-li by správní orgán u těchto provozovatelů při podání žádosti o vydání povolení, že mají nedoplatek na dani z hazardních her, nebylo by na místě těmto subjektům předmětné povolení vydat. I pokud by žalobkyně složila kauci ve výši korespondující reálnému počtu provozoven, nemohlo by jí být další povolení vydáno, dokud by nedoplatek neuhradila. Navýšení kauce by v takovém případě nevedlo k automatickému vyhovění žádosti.

25. Závěrem soud konstatuje, že se ve skutečnosti v dané věci nejedná o blokaci kauce ve složené výši. Část kauce byla použita k uhrazení daňového nedoplatku, tedy není a nebyla žádným způsobem blokována, kauce ve výši 14 mil. Kč je i nadále složena u výstavce bankovní záruky.
26. Jak již soud uvedl výše, není-li splněna byť jedna z kumulativně stanovených podmínek v ust. § 82 s. ř. s. soud žalobu zamítne. Vzhledem k nesplnění podmínky nezákonnosti soud na základě shora uvedeného žalobu zamítl podle § 87 odst. 3 s. ř. s. jako nedůvodnou.
27. Nad rámec uvedeného soud shledává vhodným dodat, že v daném případě se nemohl zabývat a také nezabýval návrhem žalobkyně na prohlášení nicotnosti rozhodnutí a s ní spojenou vadu v řízení spočívající v opomenutí žalobkyně jako účastníka řízení. Je tomu tak proto, že nicotnost rozhodnutí může soud prohlásit pouze při projednávání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 an. s. ř. s. Stejně lze vztáhnout i na vadu řízení, která měla dle tvrzení žalobkyně spočívat v jejím opomenutí jako účastníka řízení o vydání předmětného rozhodnutí - výzvy. I v tomto případě se soud takovou vadou může zabývat pouze při přezkumu rozhodnutí při projednávání správní žaloby proti tomuto rozhodnutí. Žalobkyně se však výslovně domáhá určení nezákonnosti zásahu spočívajícím v postupu žalovaného, který se týká blokace záruky. Lze přitom připomenout, že žalobkyně v žalobě sama uvádí, že žalovaný s žalobkyní nezačal žádné řízení o blokaci kauce, a ani jí neoznámil žádné rozhodnutí, jež by s touto blokací souviselo (zde je třeba poznamenat, že 22. 7. 2021, tj. den po podání správní žaloby bylo takové rozhodnutí (resp. výzva adresovaná bance) *dáno žalobkyni na vědomí*, jak vyplývá z doručenky založené ve správním spise – ID zprávy: 92972396). Podala-li žalobkyně proti tomuto rozhodnutí rozklad, o kterém dosud nebylo rozhodnuto (a v něm žalobkyně uplatnila jak námitku nicotnosti, tak výše zmíněnou procesní vadu), bude se příslušný rozkladový orgán nejprve zabývat otázkou přípustnosti podaného rozkladu, teprve poté případně i námitkami, jež žalobkyně vznesla. Proti rozhodnutí rozkladového orgánu se pak žalobkyně může bránit podanou žalobou.
28. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, avšak žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 11. ledna 2022

JUDr. Ludmila Sandnerová, v. r.
předsedkyně senátu